

Merani Amministrativisti
Avv. Carlo Merani

Galleria Enzo Tortora 21 - 10121 Torino
Tel. 011.5075811 – Fax 011.5075818
carlo.merani@meraniavvocati.com
carlomerani@pec.ordineavvocatitorino.it

Merani Amministrativisti
Avv. Antonia Strafezza

Galleria Enzo Tortora 21 - 10121 Torino
Tel. 011.5075811 – Fax 011.5075818
antonia.strafezza@meraniavvocati.com
antonia.strafezza@cert.ordineavvocatimilano.it

ECC.MO TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

PER IL LAZIO

- ROMA -

RICORSO

nell'interesse del **Comune di Gaggiano**, C.F. 82001390150, in persona del Sindaco *pro-tempore*, sig. Sergio Perfetti, con sede legale in Gaggiano, via Roma n. 36, rappresentato e difeso, anche in via disgiunta tra loro, giusta deliberazione di Giunta Comunale n. 2 del 12.01.2023 e procura alle liti in calce al presente ricorso dall'avv. Carlo Merani del Foro di Torino (CF MRNCLL63H23F205J; PEC: *carlomerani@pec.ordineavvocatitorino.it*), e dall'avv. Antonia Strafezza del Foro di Milano (CF: STRNTN77C69F205C; PEC: *antonia.strafezza@cert.ordineavvocatimilano.it*), con studio in Milano, L.go Donegani n. 2, con domicilio fisico eletto presso la segreteria del TAR Lazio - Roma, in Roma, via Flaminia n. 189 e con domicilio digitale eletto presso gli indirizzi PEC dei due difensori che seguono (*carlomerani@pec.ordineavvocatitorino.it*; *antonia.strafezza@cert.ordineavvocatimilano.it*).

Si dichiarano per le comunicazioni di cui all'art. 136 d.lgs n. 104/2010 ai seguenti recapiti: fax 011/5075818 – indirizzi pec: *carlomerani@pec.ordineavvocatitorino.it*; *antonia.strafezza@cert.ordineavvocatimilano.it*

- Ricorrente -

contro

- **Ministero dell'Istruzione e del Merito – Unità di Missione PNRR, Missione n. 4 Istruzione ed Educazione**, (C.F. 80185250588) in persona del Ministro in carica e rappresentante legale pro-tempore, elettivamente domiciliato presso l'Avvocatura Generale dello Stato, via dei Portoghesi n. 12, Roma;
- **Ministero dell'Istruzione – Dipartimento per il sistema educativo di istruzione e formazione - Direzione generale per i fondi strutturali per l'istruzione, l'edilizia scolastica e la scuola digitale**, (C.F. 80185250588), in persona del Ministro in carica e rappresentante legale pro-tempore, elettivamente domiciliato presso l'Avvocatura Generale dello Stato, via dei Portoghesi n. 12, Roma;
- **Ministero dell'Interno, Dipartimento per gli Affari interni e territoriali – Direzione Centrale per la Finanza Locale**, (C.F. 97149560589), in persona del Ministro in carica e rappresentante legale *pro-tempore*, elettivamente domiciliato presso l'Avvocatura Generale dello Stato, via dei Portoghesi n. 12, Roma;
- **Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato**, (C.F. 80415740580), in persona del Ministro in carica e rappresentante legale *pro-tempore*, elettivamente domiciliato presso l'Avvocatura Generale dello Stato, via dei Portoghesi n. 12, Roma;
- **Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le Politiche della famiglia**, (C.F. 80188230587), in persona del Presidente del Consiglio dei Ministri in carica e rappresentante legale pro-tempore, elettivamente domiciliato presso l'Avvocatura Generale dello Stato, via dei Portoghesi n. 12, Roma.

- *Amministrazioni resistenti-*

nonché nei confronti di

- **Comune di Fara in Sabina** (C.F. 00102420577), in persona del Sindaco pro-tempore;

- **Comune di Maglie** (C.F. 83000390753) in persona del Sindaco *pro-tempore*;
- **Comune di Bagnone** (C.F. 00081870453) in persona del Sindaco *pro-tempore*;
- **Comune di Dugenta** (C.F. 80004400620) in persona del Sindaco *pro-tempore*;
- **Comune di Sedico** (C.F. 00176800258) in persona del Sindaco *pro-tempore*;
- **Comune di Cecina** (C.F. 00199700493) in persona del Sindaco *pro-tempore*;

- *Terzi contro interessati-*

“per l’annullamento,

previa sospensione dell’efficacia in via cautelare

- della nota prot. n. 0015469/2022 del 6.12.2022, ricevuta via PEC in pari data, con cui il Ministero dell’Istruzione (Unità di Missione PNRR – Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza – Missione 4 Istruzione e Ricerca) ha comunicato al Comune di Gaggiano di non essere stato ammesso a finanziamento in via definitiva in relazione alla domanda di contributo presentata dallo stesso Comune “per la realizzazione di un Polo d’Infanzia ai sensi dell’art. 3 del d.lgs n. 65/2017”;

nonché, in via presupposta, per quanto occorrere possa,

- dell’Avviso Pubblico “per la presentazione delle richieste di contributo per progetti relativi ad opere pubbliche di messa in sicurezza, ristrutturazione, riqualificazione o costruzione di edifici di proprietà dei Comuni destinati ad asili nido, scuole dell’infanzia e a centri polifunzionali per i servizi alla famiglia” approvato con decreto ministeriale del 22 marzo 2021;
- delle Risposte alle richieste di chiarimenti (cd. “FAQ) pubblicate dal Ministero dell’Istruzione - Direzione generale per i fondi strutturali per

l'istruzione, l'edilizia scolastica e la scuola digitale - Dipartimento per il sistema di istruzione e formazione in data 15 aprile 2021;

- del Decreto del Ministero dell'Interno – Dipartimento per gli Affari interni e territoriali del 22 marzo 2021 assunto di concerto con il Ministero dell'Istruzione – Direzione generale per i fondi strutturali per l'istruzione, l'edilizia scolastica e la scuola digitale, con il Ministero dell'Economia e delle Finanze- Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato e con la Presidenza del Consiglio dei Ministri- Dipartimento delle Politiche per la famiglia con il quale è stato approvato l'Avviso Pubblico per la presentazione delle richieste di contributo di cui sopra;

- del Decreto del Ministro dell'Interno – Dipartimento per gli Affari interni e territoriali del 31 marzo 2022 e assunto di concerto con il Ministero dell'Istruzione – Direzione generale per i fondi strutturali per l'istruzione, l'edilizia scolastica e la scuola digitale, con il Ministero dell'Economia e delle Finanze- Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato e con la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento delle Politiche per la famiglia, e relativi Allegati, con il quale, all'esito delle verifiche ed istruttoria svolte sulle candidature, è stato approvato il primo elenco degli enti locali ammessi al finanziamento in via definitiva;

- del Decreto del Ministro dell'Interno – Dipartimento per gli Affari interni e territoriali del 22 settembre 2022 assunto di concerto con il Ministero dell'Istruzione – Unità di Missione per il PNRR, con il Ministero dell'Economia e delle Finanze- Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato e con la Presidenza del Consiglio dei Ministri- Dipartimento delle Politiche per la famiglia, e relativi Allegati, con il quale, all'esito alle ulteriori verifiche ed istruttoria svolte sulle candidature presentate, è stato approvato un secondo elenco degli enti locali ammessi al finanziamento in via definitiva;

- di ogni altro atto e/o provvedimento, anche non noto, presupposto, connesso e consequenziale agli atti e provvedimenti impugnati,

nonché per la declaratoria

del diritto del Comune di Gaggiano di essere ammesso in graduatoria utile per il riconoscimento in via definitiva del finanziamento pubblico di importo pari a € 1.085.000,

e in ogni caso

per il risarcimento del danno per equivalente subito dal Comune di Gaggiano in conseguenza del mancato inserimento nella graduatoria utile per il riconoscimento in via definitiva del contributo economico richiesto dal Comune di Gaggiano in sede di candidatura del 19 maggio 2021, di importo pari ad € 1.085.000”.

*** **

FATTO

1. Gaggiano è un piccolo comune italiano di 9.233 abitanti della Città Metropolitana di Milano in Lombardia (d’ora in poi “**Comune**” o “**Amministrazione Comunale**”).
2. Il Comune, **già nel periodo luglio/dicembre 2020**, nell’ottica di avviare una fase sperimentale con esito positivo per la creazione di un sistema integrato di educazione e istruzione per la fascia di età 0-6 anni, assumeva una serie di provvedimenti in questa direzione.
3. Segnatamente, con deliberazione di Giunta Comunale n. 109 del 23.7.2020 recante “Provvedimenti relativi ad attività scolastiche 0-6 anni” (**doc. n. 1**) individuava nell’asilo nido A. Malabarba di proprietà comunale sito in via De Gasperi n. 12 il luogo dove poter svolgere tale sistema educativo integrato 0-6 anni, previo adeguamento della struttura alle nuove esigenze, stabilendo sia il trasferimento nella stessa struttura, per l’anno scolastico 2020/2021, di una sezione di bambini della scuola dell’infanzia Giuditta Pizzamiglio sita nella frazione di Vigano Certosino, Gaggiano (cfr. doc n. 1), sia l’affidamento ad una società di consulenza esterna dell’incarico di redigere

uno studio di fattibilità per una verifica tecnica dei criteri di realizzazione del progetto dal punto di vista organizzativo e gestionale (cfr. doc. n. 1).

4. Successivamente, con deliberazione di Giunta Comunale n. 176 del 23.12.2020 recante “*Indirizzi per graduale proseguimento nella realizzazione del progetto 0-6 anni*” (**doc. n. 2**), il Comune, dopo aver testualmente precisato che “... **non sono state emanate normative regionali rispetto alla realizzazione dei Poli per l’Infanzia 0-6 anni che definiscano in modo più puntuale i requisiti degli stessi ed eventuali contributi specifici**, pertanto, in questo momento, sarebbe possibile solo attivare un’offerta sociale Polo 0-6 anni “a titolo sperimentale” delineando ogni aspetto e “provando” la fattibilità e la validità sul piano educativo e gestionale **con proprie risorse**”, ritenendolo comunque “**un obiettivo dell’Amministrazione**” viste le sue specifiche peculiarità esecutive sul territorio, forniva indirizzi specifici al Settore Educativo Scolastico per “proseguire gradualmente verso la realizzazione di un Polo educativo 0-6 anni, stabilendo ... delle necessarie tappe intermedie, mediante la possibilità di unificare ed uniformare il più possibile i servizi già affidati all’esterno sia per le scuole per l’infanzia che per l’asilo nido, prevedendo la possibilità di avere un unico interlocutore esterno per la gestione degli stessi ed un unico coordinamento pedagogico, considerata anche la presenza, in spazi attigui, dell’Asilo Nido e della Scuola dell’Infanzia (nello stesso edificio per il plesso di Via De Gasperi) e garantendo così alle famiglie un’offerta educativa e formativa che esprima continuità dagli 0 ai 6 anni” (cfr. doc. n. 2).

5. Con decreto ministeriale 22 marzo 2021, pubblicato in GURI in pari data, il Direttore generale del Ministero dell’Interno, di concerto con il Direttore generale per i fondi strutturali per l’istruzione, l’edilizia scolastica e la scuola digitale del Ministero dell’Istruzione hanno approvato l’Avviso pubblico (“**Avviso**”) – (**doc. n. 3**) - per la presentazione delle richieste di contributo per progetti relativi ad opere pubbliche di messa in sicurezza, ristrutturazione, riqualificazione o costruzione di edifici di proprietà dei Comuni destinati ad

asili nido, scuole dell'infanzia e a centri polifunzionali per i servizi alla famiglia ai sensi dell'art. 1, comma 59, della legge 27 dicembre 2019, n. 160, con uno stanziamento di risorse complessive pari a € 700 milioni per il quinquennio 2021-2025.

6. Per non appesantire inutilmente la ricostruzione dei fatti, le disposizioni rilevanti dell'Avviso verranno richiamate nei motivi di ricorso.

7. Il successivo 15 aprile 2021 il Ministero dell'Istruzione rispondeva alle richieste di chiarimento degli enti locali (**“Risposte ai chiarimenti”** o **“FAQ”** - **doc. n. 4**) orientandoli nella presentazione delle candidature.

8. Il Comune, considerato l'avvio della fase sperimentale per la realizzazione del Polo 0-6 di cui alle deliberazioni di G.C. n. 109/2020 e 176/2020 richiamate sopra e visto il sopravvenuto Avviso e le FAQ, con deliberazione di Giunta Comunale n. 63 del 13.5.2021 (**doc. n. 5**), dopo aver precisato che *“in base alle previsioni sulle necessità future della popolazione della fascia prescolastica, intende ampliare l'immobile di via De Gasperi perché possa ospitare complessivamente tre sezioni da adibire a scuola dell'infanzia, costituendo così un polo per l'infanzia ai sensi dell'art.3 del D.lgs n. 65/2017”*, approvava il relativo progetto di fattibilità tecnica ed economica, a firma dell'arch. Arena di Milano, di importo per lavori pari ad € 1.840.000 lordi, cofinanziato dallo stesso Comune per il 41% del valore (ovvero per € 755.000) mediante accensione di mutuo ventennale presso la Cassa Depositi e Prestiti (cfr. doc. n. 5). Il restante importo di € 1.085.000, invece, sarebbe stato oggetto del contributo pubblico di cui all'Avviso.

9. In data 19 maggio 2021, il Comune, quindi, seguendo le istruzioni ricevute in sede di FAQ, ha presentato la propria candidatura per la realizzazione di un Polo d'Infanzia ai sensi dell'art. 3 del d.lgs n. 65/2017 per ottenere un contributo di € 1.085.000 (**doc. n. 6**).

10. Con decreto interministeriale del 2 agosto 2021, n. 94222, veniva approvata la graduatoria provvisoria degli enti locali ammessi a finanziamento

sulla base di un'attribuzione automatica dei punteggi *“salvo il buon esito dei controlli sulle dichiarazioni rese dagli stessi enti e disposti dal Ministero dell'Istruzione”*.

Ai sensi dell'art. 1, comma 3 dello stesso decreto interdipartimentale, inoltre, veniva demandata ad un successivo decreto del Ministero dell'Interno, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, il Ministero dell'istruzione e la Presidenza del Consiglio dei Ministri *“l'individuazione degli interventi da ammettere in via definitiva a finanziamento, nonché la definizione dei termini e delle modalità di rendicontazione, a seguito del positivo esito dei controlli disposti”*.

Il successivo comma 4 dell'articolo stabiliva, poi, espressamente l'inclusione dei progetti ammessi a finanziamento nel Piano nazionale per la ripresa e la resilienza (PNRR) – (doc. n. 7)

11. Il Comune è risultato utilmente collocato nella graduatoria provvisoria relativa ai Poli d'Infanzia (vedi Allegato 3 del doc. n. 7, pag. 56), per l'intero contributo richiesto di € 1.085.000.

12. Il Ministero dell'Istruzione, con nota prot. n. 13133 del 18 ottobre 2021 (**doc. n. 8**) ha, quindi, richiesto al Comune di comprovare le dichiarazioni rese in sede di candidatura mediante l'invio di apposita documentazione, che l'ente ha regolarmente spedito al Ministero in data 2 novembre 2021 (**doc. n. 9**).

13. Successivamente, con e-mail inviata il 1 marzo 2022, il Comune ha richiesto al Ministero dell'Istruzione informazioni circa l'esito finale dell'istruttoria svolta sulla propria domanda di contributo ed annessa documentazione integrativa del 2.11.2021 (**doc. n. 10**), che lo stesso Ministero ha riscontrato il giorno dopo (2 marzo 2022) come segue: *“Gentile Ente, sono in corso le istruttorie sulla documentazione per la linea di finanziamento in questione. Riceverete una comunicazione da parte dell'amministrazione con tutte le informazioni in merito”* (**doc. n. 11**).

14. Come si dirà, il Comune, nonostante tale espresso impegno del Ministero e le chiare previsioni dei decreti interministeriali successivamente adottati, è venuto per la prima volta a conoscenza dell'esito dell'istruttoria svolta sulla propria candidatura e dei motivi alla base della decurtazione dei punteggi attribuiti allo stesso in via provvisoria che fondano la sua sostanziale esclusione dal finanziamento definitivo soltanto in data 6 dicembre 2022 a seguito di sue ripetute richieste di informazioni all'ufficio ministeriale preposto.

15. Con decreto interministeriale del 31 marzo 2022, all'esito delle verifiche effettuate sulla documentazione integrativa presentata da taluni enti locali ammessi a finanziamento in via provvisoria e nelle more dell'ulteriore attività istruttoria prevista nei confronti della restante parte degli enti ammessi, veniva approvata la prima graduatoria degli enti locali ammessi a finanziamento in via definitiva. Nell'elenco allegato al decreto interministeriale in questione non è presente il Comune (doc. n. 12).

16. Si segnala che ai sensi dell'art. 1, comma 2 del suddetto decreto espressamente *“E' disposto che siano comunicate, con apposito provvedimento del Ministero dell'Istruzione, le motivazioni relative alla decurtazione dei punteggi per gli enti locali ammessi a finanziamento ai quali, a seguito dell'istruttoria, è stata applicata una riduzione del punteggio inizialmente assegnato nelle graduatorie approvate, in via provvisoria, con decreto interdipartimentale 2 agosto 2021, prot. n. 94922”* (cfr. doc. n. 12).

Lo stesso decreto interministeriale, infine, demandava a un successivo decreto interministeriale l'approvazione, sino alla concorrenza delle risorse disponibili ai sensi del citato art. 1, comma 59 l. n. 160/2019, dell'ulteriore graduatoria degli enti locali ammessi a finanziamento in via definitiva all'esito delle istruttorie ancora in corso.

17. **Il Comune non ha ricevuto alcuna comunicazione e/o atto da parte del Ministero dell'Istruzione con le motivazioni della decurtazione dei punteggi che gli erano stati attribuiti in via provvisoria, né un**

provvedimento espresso di esclusione o non ammissione alla (prima) graduatoria definitiva.

18. Vista l'assenza di qualsiasi comunicazione, il Comune, dunque, in data 22 giugno 2022, dando espressamente atto di non avere ricevuto *medio tempore* alcuna comunicazione in merito, ha inviato un'email al Ministero dell'Istruzione per conoscere "*l'esito degli ulteriori controlli effettuati*" dallo stesso Ministero sulla sua candidatura (**doc. n. 13**).

19. **La comunicazione del Comune è rimasta priva di riscontro.**

20. Dopo aver completato le ulteriori istruttorie in corso alla data del 22 marzo 2022 e aver dato espressamente atto che "a seguito dei provvedimenti di esclusione adottati dal Ministero dell'istruzione sono stati presentati alcuni ricorsi giurisdizionali **che non consentono ancora, allo stato, di poter definire le graduatorie**, ma di poter solo ammettere in via definitiva un ulteriore elenco di interventi" e, soprattutto, che: "(...)a seguito dell'adozione dei provvedimenti di esclusione emanati all'esito delle istruttorie svolte sulla documentazione resa da **tutti** gli enti locali collocati nella graduatoria provvisoria di cui allegato 3 del citato decreto interministeriale 2 agosto 2021, prot n. 94922, residuavano ancora risorse disponibili da assegnare per ciascuna tipologia di intervento (...)", con decreto interministeriale del 22 settembre 2022 i Ministeri resistenti hanno approvato la seconda graduatoria degli enti locali ammessi a finanziamento in via definitiva. **Anche nell'elenco allegato al decreto in questione non figura il Comune (doc. n. 14), che, tuttavia, nel frattempo non aveva ricevuto dal Ministero né un provvedimento di esclusione dalla graduatoria diversamente da altri enti locali ammessi al finanziamento in via provvisoria, né alcuna comunicazione recante i motivi della decurtazione dei punteggi assegnati allo stesso ente in via provvisoria** (che, di fatto, ha poi portato alla sua esclusione e/o non ammissione alle due graduatorie (sino) degli enti locali ammessi in via definitiva al finanziamento in questione).

21. Il tutto nonostante l'art. 1, comma 2 del decreto interministeriale del 22 settembre 2022 in questione stabilisca espressamente che *“E' disposto che le ammissioni e le esclusioni siano comunicate con apposito provvedimento del Ministero dell'Istruzione”*(cfr. doc. n. 14)

22. Non avendo mai ricevuto alcuna comunicazione e/o provvedimento espresso di esclusione dalle due graduatorie utili per il riconoscimento in via definitiva del finanziamento richiesto, il Comune, in data 17 novembre 2022, ha trasmesso al Ministero dell'Istruzione una comunicazione PEC per ottenere chiarimenti in merito (**doc. n. 15**).

23. Con nota prot. 015469/2022 trasmessa via pec al Comune in data 6.12.2022 (**doc. n. 16**), il Ministero dell'Istruzione e del Merito (unità di Missione PNRR), senza nulla eccepire sul dedotto mancato invio di formali comunicazioni e/o atti e provvedimenti espressi di non ammissione e/o esclusione dell'ente al finanziamento in via definitiva, ha riscontrato il Comune specificando **per la prima volta** le motivazioni della decurtazione di n. 20 punti del punteggio iniziale di n. 65 punti totali (per un punteggio finale di 45 punti totali) in relazione ai criteri sulla “tipologia di intervento” e sulla “popolazione fascia 3-6 interessata”, che, nei fatti, ha portato alla non ammissione (o sostanziale esclusione) della candidatura del ricorrente al contributo richiesto in quanto *“l'ultimo progetto, in ordine di graduatoria, ammesso a finanziamento, nei limiti delle risorse disponibili, ha ottenuto un punteggio complessivo pari a 55 punti”* (cfr. doc. n. 16).

24. Il Ministero ha commesso un grave errore di valutazione nel corso dell'istruttoria che ha portato alla decurtazione del punteggio inizialmente attribuito al Comune (65 punti), che, visto quanto dichiarato dallo stesso Ministero nella sua risposta del 6 dicembre 2022, avrebbe permesso al ricorrente di posizionarsi utilmente nelle graduatorie stilate a marzo e a settembre 2022 degli enti locali ammessi al finanziamento in via definitiva.

Per questo motivo, il Comune impugna, per ottenerne l'annullamento previa sospensiva, il provvedimento ministeriale del 6 dicembre 2022 di riattribuzione in senso peggiorativo nei suoi confronti del punteggio iniziale di n. 65 punti in quanto illegittimo e ingiusto per i motivi di diritto che seguono, evidenziando sin d'ora che la riattribuzione anche solo di uno dei due punteggi ridotti tra quelli in contestazione permetterebbe all'ente di collocarsi in posizione utile nelle graduatorie ad oggi disponibili per il riconoscimento del finanziamento richiesto.

DIRITTO

Premessa

25. In via preliminare, al fine di scongiurare eventuali eccezioni processuali delle parti resistenti o controinteressate, si evidenzia che il presente ricorso è pienamente tempestivo avendo il Ministero, contro quanto espressamente previsto dai decreti interministeriali del 31 marzo 2022 (art. 1, comma 2) e del 22 settembre 2022 (art. 1, comma 2), ha provveduto a comunicare al Comune ricorrente, **per la prima volta**, le ragioni della sua sostanziale esclusione delle due graduatorie (marzo/settembre 2022) in contestazione soltanto con la nota prot. 015469/2022 del 6 dicembre 2022.

26. **Prima di allora, contrariamente a quanto accaduto per altri enti locali candidati** (a cui il Ministero ha comunicato formalmente l'esclusione dalla graduatoria definitiva e che hanno interposto ricorso giurisdizionale - cfr. doc. n. 14), **il Comune non è stato notiziato di nulla**. Ciò è accaduto nonostante già in data 2.3.2022 il Ministero si fosse espressamente impegnato nei suoi confronti a far conoscere *“l'esito degli ulteriori controlli effettuati”* sulla sua candidatura (cfr. doc. n. 13) e avesse anche sollecitato di poter avere chiarimenti sull' *“esito degli ulteriori controlli effettuati”* il successivo 22.6.2022 (cfr. doc. n. 13).

Di qui la tempestività del ricorso.

- I° Motivo -

Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 3 del d.lgs 13 aprile 2017, n. 65 sui Poli d'Infanzia (0-6). Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 5, comma 1, lett. b) punto 2) dell'Avviso per la presentazione delle richieste di contributo approvato con il decreto interdipartimentale del 22 marzo 2021. Eccesso di potere per difetto di istruttoria, travisamento dei fatti, contraddittorietà intrinseca del provvedimento, ingiustizia manifesta. Violazione e/o falsa applicazione dei principi generali in tema di provvedimento trasparente e coerente. Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 1, commi 59 della legge 27 dicembre 2020 n. 160 sugli obiettivi del PNRR.

In particolare sulla decurtazione di punteggio (- 10 punti) relativa al criterio sulla “tipologia di intervento” (art. 5, comma 1, lett. b), punto 2) dell'Avviso).

27. Dal provvedimento ministeriale di non ammissione e/o esclusione a finanziamento in via definitiva del Comune impugnato, nella graduatoria elaborata sulla base dell'attribuzione di punteggi automatici approvata in via provvisoria il 2 agosto 2021 il progetto di fattibilità tecnico-economica presentato dal Comune risultava ammesso a finanziamento con un punteggio complessivo pari a 65 punti, salvo il buon esito dei controlli sulle dichiarazioni dallo stesso rese, per un importo pari a € 1.085.000,00 (oltre all'importo di cofinanziamento al 41% del Comune per ulteriori € 755.000,00).

In particolare, il punteggio è stato calcolato in via automatica in ossequio ai criteri previsti dall'art. 5, comma 1, lett. b) dell'Avviso, come di seguito riportato:

- 1) livello di progettazione posseduto: studio di fattibilità – 4 punti;**
- 2) tipologia d'intervento: realizzazione di un polo d'infanzia ai sensi dell'art. 3 D.lgs 65/2017: 35 punti;**
- 3) popolazione fascia 3-6 interessata: da 201 a 399 – 15 punti**
- 4) assenza di strutture analoghe nel territorio comunale: sì – 3 punti;**

- 5) quota di cofinanziamento: dal 41% al 50% - 8 punti;
- 6) appartenenza alle zone sismiche: no – 0 punti;
- 7) delocalizzazione da R4/R3 rischio idrogeologico: no – 0 punti;
- 8) dismissione fitto passivo: no – 0 punti.

28. A seguito all'istruttoria svolta sulla documentazione caricata sull'apposito sistema informativo il punteggio è stato decurtato da 65 a 45 punti, in applicazione di quanto asseritamente previsto dal suddetto articolo 5, comma 1, lett. b), dell'Avviso e, in particolare, l'ufficio ministeriale preposto ha provveduto alla decurtazione di 10 punti con riferimento al criterio relativo alla "tipologia di intervento" di cui all'art. 5, comma 1, lett. b) punto 2 dello stesso Avviso in quanto sinteticamente a suo dire:

- a) il progetto presentato dal Comune si riferirebbe a un "ampliamento della scuola dell'infanzia" e non alla creazione di un Polo d'infanzia ai sensi dell'art. 3 del d.lgs n. 65/2017;
- b) nel progetto presentato non si darebbe atto di interventi specifici volti a favorire la continuità del percorso educativo e scolastico dei bambini di età compresa tra 3 mesi e 6 anni (laboratori di ricerca, innovazione, partecipazione e apertura al territorio);
- c) mancherebbe apposita richiesta di autorizzazione alla Regione di competenza.

Nessuna delle motivazioni addotte dal Ministero a fondamento della decurtazione di punteggio operata in danno del Comune coglie nel segno.

29. Invero, con specifico riferimento al criterio "tipologia di intervento" (lett. a § 26) l'art. 3, comma 1, punto 1), dell'Avviso stabilisce che: *"Sono ammesse candidature per i seguenti interventi: 1) Interventi di costruzione, ristrutturazione, messa in sicurezza e riqualificazione di asili nido, scuole dell'infanzia e centri polifunzionali per la famiglia (...).* Tale previsione è ribadita all'art. 4 dello stesso Avviso recante "Modalità di partecipazione e documentazione", comma 1, punti 6) 1. e punto 6) 2. che specificano i dati da

inserire a pena di esclusione nella candidatura da presentare sulla piattaforma informativa del Ministero dell'Istruzione: “6. *Indicazione della presentazione della candidatura per una delle seguenti finalità: 1) Interventi di costruzione, ristrutturazione, messa in sicurezza e riqualificazione di asili nido; 2) Interventi di costruzione, ristrutturazione, messa in sicurezza e riqualificazione di scuole dell'infanzia.*

30. Il successivo all'art. 5 dell'Avviso sulla “Valutazione delle candidature” al comma 1, lett. b) Scuole dell'infanzia, punto 2), poi prescrive: “1) *Tipologia di intervento (nuova costruzione, ristrutturazione, messa in sicurezza) max 35 punti:*

- *Realizzazione di un polo di infanzia (ai sensi dell'art. 3 del decreto legislativo n. 65 del 2017): 35 punti;*
- (...)
- *nuova costruzione/ampliamento (solo per comprovate esigenze didattiche). 25 punti.*

31. Dall'Avviso si ricava che:

- la tipologia d'intervento “realizzazione di un polo d'infanzia” (35 punti) **è diversa** dalla tipologia di intervento “nuova costruzione/ampliamento” che si riferisce specificatamente alla nuova costruzione e/o ampliamento di una scuola materna (**e soltanto di una scuola materna**), **pena l'inutilità della specifica previsione di punteggio per tale differente ipotesi;**
- **l'Avviso non prevede espressamente la tipologia di intervento “nuova costruzione per ampliamento di struttura esistente** (asilo nido ciclo completo per un totale di circa n. 70 bambini nelle fasce di età 0-3 (piccoli, medi e grandi) e n. 1 sezione di scuola materna (ex sezione di Vigano trasferita nel 2020 c/o l'asilo nido di via De Gasperi di Gaggiano), ovverossia n. 1 aula con max 30 bambini delle tre fasce di età 3-6) **per la creazione di un Polo d'infanzia 0-6**, quale quella proposta dal

Comune ricorrente (cfr. in particolare Allegato A) Relazione tecnico-descrittiva del doc. n. 9).

32. Per ovviare a tale carenza normativa, il Comune, dovendo indicare in sede di candidatura la tipologia di intervento oggetto di contributo, ha fatto riferimento alle FAQ pubblicate dal Ministero il 15 aprile 2021 (cfr. doc. n. 4), ed in particolare al quesito n. 4 che si riporta qui di seguito:

QUESITO N. 4

È possibile presentare domanda di finanziamento per edifici di proprietà comunale in cui sono presenti asili nido/infanzia la cui gestione è di competenza comunale e non statale?

RISPOSTA

Sì, è possibile presentare la candidatura per la tipologia prevalente di edificio da realizzare (asilo nido o scuola dell'infanzia).

dove si specifica che in caso di “compresenza” di asili nido e scuole per l'infanzia il beneficiario doveva indicare la tipologia prevalente di edificio da realizzare e al quesito n. 14 qui sotto illustrato:

QUESITO N. 14

Come deve essere quantificato il “numero potenziale di utenti fruitori del servizio, cioè residente nell'area che rappresenta il bacino d'utenza della struttura” nel caso della nuova realizzazione di un polo di infanzia (fascia 0-6), realizzato in un unico edificio, poiché ai sensi dell'art. 5 dell'Avviso pubblico viene sempre considerato separato tra asili nido e scuole dell'infanzia?

RISPOSTA

In caso di realizzazione di polo di infanzia, deve essere espressamente indicato e la realizzazione del polo dà diritto a un punteggio premiale specifico.

Ai fini della candidatura va considerato l'inserimento nella tipologia di opera prevalente e anche la fascia di utenti relativa all'istituzione scolastica prevalente oggetto di intervento (asilo nido o scuola dell'infanzia); ciò, come detto, vale sia ai fini della candidatura sia anche ai fini dell'attribuzione del punteggio.

33. Il Comune, quindi, nella propria candidatura, alla domanda “*Tipo destinatario*” ha indicato “Scuole dell'infanzia” (tipologia d'opera prevalente) e alla domanda “*Tipologia di intervento*” ha indicato la “Realizzazione di un polo di infanzia ai sensi dell'art. 3 del decreto legislativo n. 65 del 2017” (cfr. doc. n. 6). Ciò in quanto, come chiaramente si ricava dalla relazione tecnica

illustrativa dell'intervento proposto dall'ente (cfr. in particolare Allegato A "Relazione tecnico-descrittiva" del doc. n. 9), quest'ultimo intende costruire un edificio attiguo a quello esistente in via De Gasperi mediante ampliamento del medesimo al fine di realizzare gli spazi necessari per accogliere n. 3 sezioni rivolte all'infanzia (FAQ n. 4 richiamata) per costituire un unico Polo d'infanzia 0-6 anni su più edifici vicini che possa garantire a tutti i bambini iscritti che fanno ingresso al nido lo svolgimento dell'intero ciclo nella stessa struttura educativa fino all'ultimo anno della scuola dell'infanzia, prevedendo un coordinamento pedagogico unitario e promuovendo la continuità nel percorso educativo e scolastico.

34. Il tutto pienamente in linea con il dato legislativo di riferimento, ovvero l'art. 3 del d.lgs n. 65 del 2017 che, infatti, al comma 1 così dispone: *"I Poli per l'infanzia accolgono, in un unico plesso o in edifici vicini, più strutture di educazione e di istruzione per bambine e bambini fino ai sei anni di età, nel quadro di uno stesso percorso educativo, in considerazione dell'età e nel rispetto dei tempi e degli stili di apprendimento di ciascuno".*

35. Come si ricava dal progetto di fattibilità presentato dal Comune, l'edificio che ospiterà le nuove sezioni per l'infanzia nell'ottica di creare un unico Polo 0-6 anni verrà realizzato *"in adiacenza all'edificio esistente"* che allo stato ha funzione prevalente di asilo nido 0-3 anni (cfr. in particolare Allegato A) Relazione tecnico-illustrativa del doc. n. 9).

36. La lettura che, dunque, viene data nel provvedimento impugnato a quelle parti della relazione descrittiva del progetto di fattibilità tecnico-economica candidato dal Comune dove si scrive che *"il Comune di Gaggiano, nell'ambito dell'ampliamento del polo scolastico in via Alcide De Gasperi, intende ampliare l'attuale edificio dividendo la scuola dell'infanzia e il nido, attualmente funzionanti"*. *"Nell'edificio si trovano sia la scuola dell'infanzia che l'asilo nido [...]; il progetto prevede l'ampliamento dell'edificio in oggetto, permettendo la separazione della scuola dell'infanzia e dell'asilo*

nido” risulta fuorviante in quanto l’obiettivo del progetto candidato dal Comune non è quello di ampliare per dividere bensì di ampliare su più strutture vicine al fine di creare un Polo d’infanzia come definito dall’art. art. 3 del d.lgs n. 65/2017 richiamato, rispetto al quale, come detto, poco importa che lo stesso “polo” sia accolto in un unico plesso o in edifici vicini.

37. D’altronde, sin dal mese di luglio 2020 quando ancora l’Avviso non era stato pubblicato (22 marzo 2021) il Comune aveva già manifestato più volte l’intenzione di creare un sistema educativo integrato per la fascia di età 0-6 anni, impegnando esclusivamente risorse proprie (cfr. docc. nn. 1 e 2).

38. Al riguardo, vale la pena richiamare un estratto della deliberazione di Giunta Comunale n. 176 del 23 dicembre 2020 (cfr. doc. n. 2) dove, infatti, si legge: “ ... non sono state emanate normative regionali rispetto alla realizzazione dei Poli per l’Infanzia 0-6 anni che definiscano in modo più puntuale i requisiti degli stessi ed eventuali contributi specifici, pertanto, in questo momento, sarebbe possibile solo attivare un’offerta sociale Polo 0-6 anni “a titolo sperimentale” delineando ogni aspetto e “provando” la fattibilità e la validità sul piano educativo e gestionale con proprie risorse”, ritenendolo comunque “un obiettivo dell’Amministrazione” viste le sue specifiche peculiarità esecutive sul territorio, forniva indirizzi specifici al Settore Servizi Sociali per “proseguire gradualmente verso la realizzazione di un Polo educativo 0-6 anni, stabilendo ... delle necessarie tappe intermedie, mediante la possibilità di unificare ed uniformare il più possibile i servizi già affidati all’esterno sia per le scuole per l’infanzia che per l’asilo nido, prevedendo la possibilità di avere un unico interlocutore esterno per la gestione degli stessi ed un unico coordinamento pedagogico, considerata anche la presenza, in spazi attigui, dell’Asilo Nido e della Scuola dell’Infanzia (nello stesso edificio per il plesso di Via De Gasperi) e garantendo così alle famiglie un’offerta educativa e formativa che esprima continuità dagli 0 ai 6 anni” (cfr. doc. n. 2).

39. Il fatto, dunque, che sotto l'aspetto squisitamente edilizio si tratti di un intervento di ampliamento/nuova costruzione non impedisce che si possa realizzare un "polo d'infanzia 0-6".

40. Ancora, e si conclude sul punto, nel provvedimento gravato si registra una contraddizione intrinseca con riguardo alla decurtazione del punteggio relativo al criterio "tipologia di intervento" scelto dal Comune (come detto "Realizzazione di un Polo d'infanzia ex art. 3 del d.lgs n. 65/2017").

Segnatamente, da un lato, il Ministero dell'Istruzione e del Merito (Unità di Missione PNRR) ha decurtato al Comune n. 10 punti in relazione al criterio "tipologia di intervento" in esame assumendo che il ricorrente non realizzerà un polo d'infanzia, ma, dall'altro lato, gli ha comunque assegnato il massimo punteggio previsto nell'Avviso (3 punti) in relazione al criterio n. 4 "assenza di strutture analoghe nel territorio comunale cioè residente nell'area che rappresenta il bacino d'utenza della struttura".

41. Dal momento che, come è stato dichiarato dal Comune in sede di candidatura (cfr. doc. n. 21), manca sull'intero territorio comunale un Polo 0-6 anni, il Ministero, in sede di decurtazione del punteggio, ha dapprima negato la creazione del medesimo polo d'infanzia per poi, al contrario, riconoscere la sua assenza nel territorio comunale e, quindi, premiarne la realizzazione *ex novo* da parte del Comune con l'attribuzione del massimo punteggio previsto (3 punti) in relazione al criterio di valutazione n. 4.

42. Parimenti infondata è la seconda circostanza (lettera b) § 26) opposta dal Ministero al Comune ai fini della decurtazione del punteggio in relazione alla realizzazione di un Polo 0-6 anni, ovvero che nel progetto di fattibilità tecnico-economica candidato dal Comune non siano specificamente indicati gli interventi specifici quali laboratori di ricerca, innovazione, partecipazione e apertura al territorio che connotano un polo d'infanzia a termini di legge.

43. Ai sensi dell'art. 5 "Valutazione delle candidature", comma 1, lette. b) punto 1 dell'Avviso l'ente locale doveva anzitutto indicare "il livello d

progettazione posseduto e approvato dall'ente di riferimento (max 15 punti)", specificando se in relazione all'intervento oggetto del contributo si candidava un "progetto esecutivo (15 punti), un progetto definitivo (8 punti), uno studio di fattibilità (4 punti), nessun progetto (0 punti).

La scala di punteggi prevista nell'Avviso è sintomatica del fatto che a fronte di un livello di dettaglio più specifico (progetto esecutivo e definitivo) rispetto alla tipologia di intervento proposta, il punteggio assegnato era maggiore.

44. Il Comune ha candidato, ottenendo i 4 punti previsti, un progetto di fattibilità tecnico-economica del Polo 0-6 candidato, ovvero **un semplice progetto architettonico di massima** sviluppato sulla base delle indicazioni normative stabilite per quel livello di progettazione (progetto di fattibilità tecnica ed economica). Il progettista (arch. Arena), in particolare, alla data di redazione del progetto FTE, in assenza di una norma tecnica attuativa (tuttora assente) del d.lgs. n. 65/2017 con particolare riferimento ai poli per l'infanzia come definiti all'art. 3 comma, 1, dello stesso, si è riferito alle fonti normative applicabili in materia di seguito illustrate, che stabiliscono i criteri generali, gli indici e le caratteristiche degli spazi da rispettare nella progettazione (cfr. in particolare Allegato A) Relazione tecnico- descrittiva del doc. n. 9) **che non prevedono commistioni fra i diversi servizi educativi bensì nette separazioni.**

Normative di settore

- Legge 05 Agosto 1975 n. 412- Norme sull'edilizia scolastica e piano finanziario d'intervento;
- Decreto Ministeriale 18 dicembre 1975 Norme tecniche aggiornate relative all'edilizia scolastica, ivi compresi gli indici minimi di funzionalità didattica, edilizia ed urbanistica, da osservarsi nell'esecuzione di edilizia scolastica;
- Decreto Legge 5 Settembre 1988 n.390 convertito con modificazioni nella legge 29 Ottobre 1988 n.464 – Disposizioni urgenti in materia di edilizia scolastica;
- Legge 11 Gennaio 1996 n.23 – Norme tecniche per l'edilizia scolastica
- Decreto Giunta Regionale regione Lombardia 11 Febbraio 2005 n. 7/20588 – definizione dei requisiti minimi strutturali e organizzativi di autorizzazione al funzionamento dei servizi sociali per l'infanzia

45. Ad ogni buon conto, se pure solo in sede di progettazione definitiva ed esecutiva (per le quali l'Avviso prevedeva un punteggio ben maggiore) era possibile approfondire e sviluppare le caratteristiche delle superfici rispetto alle relative destinazioni, **il progetto candidato dal Comune prevede la realizzazione di spazi polifunzionali per attività libere** (cfr. in particolare Allegato A) "Relazione tecnico-descrittiva" del doc. n. 9, pag. 8) che si possono già considerare utili allo svolgimento delle attività di laboratorio e altre attività di cui al citato art. 3 del d.lgs n. 65/2017 e che nelle prossime fasi progettuali potranno essere ulteriormente definite considerando che, ancora oggi, mancano indicazioni normative che consentano attività promiscue tra asilo nido e scuola per l'infanzia.

46. A riprova di quanto ora detto si produce quali documenti n. 17 e n. 18 la "TAV. N. C-04" allegata al progetto dell'intervento candidato nel doppio formato i) elaborato tecnico contenete denominazioni e superfici dei diversi locali allegato prodotto in sede di candidatura il 2.11.2021 (**doc. n. 17**) e ii) stesso elaborato "commentato" (ai fini del presente giudizio) in cui sono state evidenziate le superfici che potranno accogliere sia le attività libere che le attività speciali in funzione delle scelte organizzative del servizio scolastico (si

tratta, quindi, di spazi "neutri" che potranno essere utilizzati secondo diverse configurazioni in base alle specifiche attività di volta in volta programmate (**doc. n. 18**) nell'ottica della condivisione di servizi generali, spazi collettivi e risorse professionali di cui parla la norma citata (Art. 3 *"I Poli per l'infanzia si caratterizzano quali laboratori permanenti di ricerca, innovazione, partecipazione e apertura al territorio, anche al fine di favorire la massima flessibilità e diversificazione per il miglior utilizzo delle risorse, condividendo servizi generali, spazi collettivi e risorse professionali"*)).

47. Da quanto sopra si ricava che il Ministero ha interpretato quanto previsto dall'art. 3 del d.lgs n. 65/2017 secondo cui i Poli d'infanzia *"si caratterizzano quali laboratori permanenti di ricerca...."* in modo fuorviante rispetto all'ipotesi progettuale candidata dal Comune che è diretta a creare una struttura contigua a quella esistente con spazi polifunzionali proprio per consentire l'esercizio di quelle attività di crescita in condivisione prescritte dalla norma, che non possono essere descritte se non sommariamente in sede di progettazione architettonica come avviene nello studio di fattibilità tecnica candidato dal Comune.

48. Per quanto concerne, infine, il fatto che il Comune non avrebbe richiesto alla Regione Lombardia un'autorizzazione per la realizzazione del polo 0-6 prima di inoltrare la propria candidatura (lettera c) § 26), si osserva quanto segue.

49. Regione Lombardia, al momento della presentazione della candidatura, non aveva ancora emanato (né risulta abbia ad oggi ancora emanato) alcun regolamento attuativo della normativa nazionale (art. 3 del d.lgs n. 65/2017), né erano rintracciabili uffici, a cui potessero essere formalmente attribuite le relative competenze e trasmettere apposita richiesta di autorizzazione.

L'ufficio regionale contattato, anche via mail in più occasioni dalla Responsabile del Settore Educativo Scolastico del Comune (dott.ssa Simona Pedretti) è il dott. Roberto Gironi, referente del Dipartimento Istruzione

Educazione Edilizia Scolastica (**doc. n. 19**), che non ha mai inteso rilasciare dichiarazioni scritte e/o altre comunicazioni al Comune vista l'assenza della normativa attuativa.

Le circostanze sopra esposte potranno anche essere verificate da parte del Collegio con un **approfondimento istruttorio** sull'interlocuzione, anche telefonica, in essere tra il Comune e il dott. Gironi di Regione Lombardia: sarà, quindi, possibile verificare che la stessa Regione non ha inteso rilasciare a favore del Comune alcuna autorizzazione per l'apertura del polo d'infanzia 0-6 a causa della mancanza di norme attuative del d.lgs. n. 65/2017.

50. La dichiarazione resa sul punto dal Comune (**doc. n. 20**) risponde al vero non essendo, allo stato, possibile in Regione Lombardia il rilascio agli enti locali di autorizzazioni per la realizzazione di Poli 0-6 anni mancando le relative norme attuative dell'art. 3 del d.lgs n. 65/2017.

Per tutte le ragioni sopra esposte si confida nell'accoglimento del presente motivo di ricorso, con conseguente riattribuzione al Comune dei 10 punti inizialmente attribuitigli in relazione al criterio "tipologia di intervento", per un totale di (almeno) n. 55 punti.

Ciò tenuto conto anche del fatto che tra gli obiettivi del PNRR nel cui ambito ricade il finanziamento pubblico di cui si discute (vedi art. 1, comma 59 legge n. 160/2019) è stato individuato quello di offrire servizi territoriale anche innovativi rivolti alla famiglia, quale sicuramente è da intendersi la realizzazione di un Polo d'infanzia 0-6.

-II° Motivo-

Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 3 del d.lgs 13 aprile 2017, n. 65 sui Poli d'Infanzia (0-6). Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 5, comma 1, lett. b), punto 3) dell'Avviso per la presentazione delle richieste di contributo approvato con il decreto interdipartimentale del 22 marzo 2021. Violazione e/o falsa applicazione delle FAQ ministeriali (FAQ n. 14). Eccesso di potere per difetto di istruttoria, travisamento dei fatti,

contraddittorietà intrinseca del provvedimento, ingiustizia manifesta. Violazione e/o falsa applicazione dei principi generali in tema di provvedimento trasparente e coerente.

In particolare sulla decurtazione di punteggio (- 10 punti) relativa al criterio sulla “popolazione fascia 3-6 interessata, cioè residente nell’area che rappresenta il bacino di utenza della struttura” (art. 5, comma 1, lett. b) punto 3) dell’Avviso.

51. Il Ministero ha commesso un grave errore di valutazione nella rideterminazione del punteggio assegnato in via provvisoria al Comune in relazione al criterio “popolazione fascia 3-6 interessata, cioè residente nell’area che rappresenta il bacino di utenza della struttura” di cui all’art. 5, comma 1, lett. b), punto 2 dell’Avviso in relazione al quale il ricorrente ha conseguito in sede di riesame soltanto 5 punti rispetto ai 15 punti iniziali.

52. In particolare, a detta del Ministero, dal momento che il progetto candidato dal Comune di Gaggiano si riferisce al solo ampliamento della scuola dell’infanzia con realizzazione di n. 3 sezioni, il bacino di utenza della struttura corrisponde a soli n. 90 bambini (30 bambini x 3sezioni). Da qui, la decurtazione di punteggio di n. 10 punti dai n. 15 punti assegnati inizialmente in via provvisoria per un totale di soli n. 5 punti.

La decurtazione del punteggio applicata dal Ministero è illegittima per le ragioni che seguono.

53. Nelle FAQ pubblicate dal Ministero il 15 aprile 2021 (cfr. doc. n. 4) si riporta al quesito n. 14 relativo al criterio sul “bacino d’utenza” quanto segue:

QUESITO N. 14

Come deve essere quantificato il “numero potenziale di utenti fruitori del servizio, cioè residente nell’area che rappresenta il bacino d’utenza della struttura” nel caso della nuova realizzazione di un polo di infanzia (fascia 0-6), realizzato in un unico edificio, poiché ai sensi dell’art. 5 dell’Avviso pubblico viene sempre considerato separato tra asili nido e scuole dell’infanzia?

RISPOSTA

In caso di realizzazione di polo di infanzia, deve essere espressamente indicato e la realizzazione del polo dà diritto a un punteggio premiale specifico.

Ai fini della candidatura va considerato l’inserimento nella tipologia di opera prevalente e anche la fascia di utenti relativa all’istituzione scolastica prevalente oggetto di intervento (asilo nido o scuola dell’infanzia); ciò, come detto, vale sia ai fini della candidatura sia anche ai fini dell’attribuzione del punteggio.

54. Considerato che il progetto di fattibilità candidato dal Comune ha come oggetto una nuova costruzione per ampliamento della struttura esistente ai fini della realizzazione di un Polo 0-6 presso la sede di Via De Gasperi n. 12 mediante la realizzazione degli spazi necessari ad ospitare n. 3 sezioni per l’infanzia (cfr. doc. n. 9 - Allegato A “Relazione tecnico-descrittiva”), , in sede di candidatura l’Amministrazione comunale, alla domanda “*Tipo destinatario*”, ha indicato “Scuole dell’infanzia” (tipologia d’opera prevalente) e, alla domanda “*Tipologia di intervento*”, ha indicato la “Realizzazione di un polo di infanzia ai sensi dell’art. 3 del decreto legislativo n. 65 del 2017” (cfr. doc. n. 6).

55. Ai sensi dell’art. 5 sulla “Valutazione delle candidature”, comma 1, lett. b) Scuole dell’Infanzia, punto 3) dell’Avviso, poi, era richiesto agli enti locali di specificare la “3) *Popolazione fascia 3-6 interessata, cioè residente nell’area che rappresenta il bacino di utenza della struttura (max 20 punti)*” (cfr. doc. n. 3), che è concetto diverso dai soli “posti previsti dalla nuova costruzione in ampliamento” fatta valere dal Ministero nel provvedimento impugnato.

La previsione è stata ribadita nella domanda di candidatura precompilata dal Ministero dove si chiedeva di dichiarare la “*popolazione fascia d’età 3-6 interessata*” (cfr. doc. n. 6).

56. A fronte delle FAQ e disposizioni sopra richiamate, che letteralmente richiedevano ai beneficiari del contributo di specificare “*i residenti del bacino d’utenza della struttura*” oggetto di contributo, il Comune ha dichiarato il dato anagrafico del potenziale bacino d’utenza del (nuovo) Polo 0-6 da realizzare, per la fascia di popolazione di età compresa tra i 3-6 anni (Scuola infanzia - tipologia di intervento prevalente – cfr. FAQ n. 14 sopra richiamata), residente sull’intero territorio comunale visto che sino a quel momento (e, invero, tuttora) **non esisteva/esiste nel territorio comunale un altro polo d’infanzia 0-6 (doc. n. 21)** che potesse “attrarre a sé” una parte della popolazione di età compresa tra i 3 e i 6 anni, con ciò riducendo il bacino d’utenza della nuova struttura (Polo 0-6) oggetto della richiesta di finanziamento.

57. Non esistendo, quindi, sino al momento della candidatura un altro Polo 0-6 il Comune ha indicato in n. 229 bambini (**escludendo l’annata dei residenti aventi 6 anni di età in quanto iscritti alla scuola primaria**) gli utenti (potenziali) della nuova struttura (polo 0-6) di età compresa tra i 3-6 anni come richiesto nell’Avviso e nella FAQ n. 14 (Scuola infanzia – tipologia d’intervento prevalente) residenti in **tutto** il territorio di Gaggiano vista la novità” della struttura.

58. Come da dichiarazione di integrazione documentale che segue, trasmessa al Ministero dell’Istruzione in data 2.11.2021

DICHIARA

In relazione all'AVVISO PUBBLICO DEL 22 MARZO 2021 per la presentazione delle richieste di contributo per progetti relativi ad opere pubbliche di messa in sicurezza, ristrutturazione, riqualificazione o costruzione di edifici di proprietà dei comuni destinati ad asili nido, scuole dell'infanzia e a centri polifunzionali per i servizi alla famiglia - INTEGRAZIONE DOCUMENTAZIONE PER IL CRITERIO DELLA POPOLAZIONE SCOLASTICA DICHIARATA

CHE:

- la popolazione residente nel Comune di Gaggiano alla data del 28/10/2021 nella fascia 3-6 anni è pari a n. 318;
- i dati riassuntivi relativi ai nati sono i seguenti:
 - o 2015 n. 86
 - o 2016 n. 88
 - o 2017 n. 87
 - o 2018 n. 57

Il Comune ha inserito il numero dei bambini in fascia d'età 3-6 anni, esplicitando il numero di ogni annata.

- Anno 2018 (popolazione avente 3 anni nel 2021)
- Anno 2017 (popolazione avente 4 anni nel 2021)
- Anno 2016 (popolazione avente 5 anni nel 2021)

Totale popolazione annualità 2018-2017-2016 n. 232.

Alla data di inoltro della propria candidatura la somma dei residenti del bacino d'utenza del nuovo Polo 0-6 anni corrispondenti alle annate sopra riportate (fascia popolazione 3-6 anni) era, dunque, pari a n. 229 bambini, mentre alla data dell'integrazione documentale era pari a n. 232 bambini.

59. Peraltro, con l'istituzione di un polo per l'infanzia 0-6 la fascia di popolazione interessata è quella compresa tra 0-6 anni sicché i potenziali utenti del servizio supererebbero a Gaggiano i n. 400 bambini (**alla data del 28.10.2021 i bambini residenti fascia 0-3 erano n. 196, mentre quelli della fascia 3-6 erano n. 232, per un totale di n. 428 bambini**), con conseguente obbligo per il Ministero di assegnare al Comune il massimo punteggio previsto

per il criterio di valutazione in questione, pari a 20 punti massimi, come precisato in sede di FAQ n. 14 (*“In caso di realizzazione di un polo d’infanzia, deve essere espressamente indicato e la realizzazione del polo dà diritto ad un punteggio premiale specifico”* – cfr. doc. n. 4).

60. Per le ragioni sopra esposte si confida pertanto nell’accoglimento del presente motivo di ricorso, con conseguente riattribuzione al Comune dei 10 punti inizialmente assegnatigli per il criterio “popolazione fascia 3-6 interessata”, per un totale di (almeno) n. 55 punti, e, più in generale, per l’accoglimento del ricorso proposto con conseguente riattribuzione all’ente dei n. 20 punti totali sottratti dal punteggio iniziale sia in relazione alla “tipologia di intervento” (- 10 punti) sia in relazione alla “popolazione fascia 3-6 interessata” (- 10 punti), per un totale di n. 65 punti totali.

-Sull’istanza di sospensione cautelare -

61. La fondatezza del ricorso discende dalle ragioni in fatto e in diritto sopra esposte.

La decurtazione dal punteggio iniziale di n. 65 punti di n. 20 punti in relazione ai due parametri “tipologia dell’intervento” e “popolazione fascia 3-6 interessata” è illegittima, ingiusta ed erronea a fronte delle ragioni in fatto e in diritto sopra esposte.

62. Sul versante del *periculum in mora* si osserva che il Comune, considerando la realizzazione del “Polo 0-6” (ad oggi assente sul territorio), un *“obiettivo dell’Amministrazione”*, intende realizzarlo *“garantendo così alle famiglie un’offerta educativa e formativa che esprima continuità dagli 0 ai 6 anni”* (cfr. doc. n. 2).

La localizzazione geografica del Polo 0-6 oggetto della richiesta di contributo è stata, infatti, pensata in una logica geograficamente più utile per la fruizione dei servizi da parte delle “giovani” famiglie che si stanno insediando a Gaggiano.

63. Tuttavia, quanto sopra comporterà per il Comune un grave incremento del proprio indebitamento nei confronti di Cassa Depositi e Prestiti, con la quale aveva previsto di contrarre un mutuo del valore di € 755.000 per cofinanziare l'intervento al 41% (**doc. n. 22**) e che a seguito del rilevante aumento dei prezzi delle materie prime successivo alla stesura del quadro economico di commessa, dovrà necessariamente essere rivisto al rialzo.

64. Per contro, nell'ultimo decreto interministeriale del 22 settembre 2022 con cui è stato approvato il secondo elenco degli enti locali ammessi al finanziamento in via definitiva, a cui non consta che abbia fatto seguito la pubblicazione di nuovi decreti con nuovi elenchi, si riferisce espressamente che *“...a seguito dei provvedimenti di esclusione adottati dal Ministero dell'istruzione sono stati presentati alcuni ricorsi giurisdizionali **che non consentono ancora, allo stato, di poter definire le graduatorie**, ma di poter solo ammettere in via definitiva un ulteriore elenco di interventi”* (cfr. doc. n 14), ragion per cui nulla osta all'eventuale inserimento del Comune nella graduatoria utile ai fini dell'ammissione in via definitiva del contributo richiesto.

65. A ciò si aggiunga che, come riportato nelle premesse del citato decreto interministeriale del 22 settembre 2022, nell'ambito degli obiettivi finanziari stabiliti dal PNRR gli interventi di messa in sicurezza, nuova costruzione/ristrutturazione/riqualificazione dei servizi di educazione e cura per la prima infanzia deve essere raggiunto entro dicembre 2025 (*“ c) l'obiettivo M4 C1-18 e i relativi M4C1-00-ITA-2 (per gli asili nido) e M4C1-00-IA-3 (per le scuole materne), in scadenza a dicembre 2025, che prevede la “Creazione di almeno 264.480 nuovi posti per servizi di educazione e cura per la prima infanzia (0-6 anni)”*), ragion per cui anche sul versante temporale non si ravvedono ostacoli ad un eventuale ammissione dell'ente ricorrente al finanziamento in via definitiva richiesto in sede di candidatura.

Per i motivi sopra esposti si confida, pertanto, nell'accoglimento dell'istanza di sospensiva proposta.

-Sulla domanda risarcitoria –

A fronte della dedotta illegittimità del provvedimento gravato, il Comune chiede sin d'ora di essere ristorato per qualsiasi pregiudizio economico sia costretto a subire in conseguenza del mancato riconoscimento in via definitiva del finanziamento richiesto in sede di domanda di candidatura, di importo pari a € 1.085.000, per la realizzazione del Polo d'infanzia 0-6 anni, riservandosi di motivare diffusamente sul punto nella fase di merito del giudizio.

*** **

P.Q.M.

Voglia l'Ecc.mo Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio – Roma:

- in sede cautelare: previa audizione dei sottoscritti difensori in Camera di Consiglio, sospendere in via cautelare l'efficacia degli atti e/o provvedimenti impugnati per le ragioni in fatto e in diritto sopra esposte e, per l'effetto, ammettere il Comune di Gaggiano nella graduatoria utile ai fini del riconoscimento in via definitiva del finanziamento che ha richiesto in sede di domanda di candidatura, di importo pari € 1.085.000;
- nel merito: accogliere il ricorso e, per l'effetto, in via principale riattribuire al Comune di Gaggiano in relazione ai due criteri di valutazione in contestazione i n. 20 punti totali decurtati dal punteggio iniziale assegnato all'ente in via automatica e provvisoria, per un totale di n. 65 punti totali finali. In subordine, in casi di accoglimento di uno soltanto dei due motivi di ricorso proposti, riattribuire al Comune di Gaggiano n. 10 punti dei n. 20 totali decurtati dal punteggio iniziale assegnatogli in via automatica e provvisoria in relazione al corrispondente criterio di valutazione oggetto di contestazione. Tutto al fine di ammettere lo stesso Comune di Gaggiano nella graduatoria utile ai fini del

riconoscimento in via definitiva del finanziamento che ha richiesto in sede di domanda di candidatura, di importo pari € 1.085.000;

- in via istruttoria: disporre un approfondimento istruttorio sull'interlocuzione, anche telefonica, in essere tra il Comune e il dott. Gironi di Regione Lombardia diretta a verificare che la stessa Regione non ha inteso ad oggi rilasciare alcuna autorizzazione a favore del Comune per l'apertura del polo d'infanzia 0-6 stante l'assenza di norme attuative (Linee guida nazionali) del d.lgs. n. 65/2017;

- in ogni caso, con vittoria di spese ed onorari di giudizio, oltre a IVA e CPA di legge e rimborso del contributo unificato versato di € 650,00.

- Con riserva di ogni più ampia deduzione, allegazione, prova e difesa, ivi compresa la proposizione di eventuali motivi aggiunti di ricorso.

Con ogni consequenziale pronuncia.

*** **

Si dichiara, ai sensi dell'art. 13 del D.P.R. 30 maggio 2012 n. 115, che il contributo unificato versato ammonta ad € 650,00.

Ai sensi e per gli effetti dell'art. 136 del Codice del Processo Amministrativo, si dichiara la conformità tra l'originale cartaceo e l'originale telematico del presente ricorso.

Si depositano i documenti indicati in narrativa.

Milano, lì 30 gennaio 2023

Avv. Carlo Merani

Avv. Antonia Strafezza

La pubblicazione viene effettuata in esecuzione dell'Ordinanza cautelare n. 1051/2023 del T.A.R. Lazio – Roma, Sezione III Bis, pubblicata il 22.02.2023;

Lo svolgimento del processo può essere seguito sul sito www.giustizia-amministrativa.it dalle parti attraverso le modalità rese note sul sito medesimo.